

# LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E DEGLI ATTI NORMATIVI

---

TRA REGOLE ED ECCEZIONI

## Art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241

### Motivazione del provvedimento

---

#### Art. 3

#### Motivazione del provvedimento

1. Ogni **provvedimento** amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i **presupposti di fatto** e le **ragioni giuridiche** che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.
2. La motivazione **non è richiesta** per gli **atti normativi** e per quelli **a contenuto generale**.
3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.
4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

## **LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E DEGLI ATTI NORMATIVI**

---

Per i provvedimenti amministrativi vige la regola dell'obbligo generale di motivazione (art. 3, comma 1 della L. n. 241/1990)

Per gli atti normativi vige la regola opposta, secondo cui non è richiesta la motivazione (art. 3, comma 1 della L. n. 241/1990)

## LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E DEGLI ATTI NORMATIVI

---

- ✓ Se queste sono le regole, esistono tuttavia **eccezioni** introdotte a livello legislativo o individuate dalla giurisprudenza.

Di cosa parleremo:

- ✓ del **fondamento normativo** dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi;
- ✓ della **funzione** e del **contenuto** della motivazione;
- ✓ della motivazione «**per relationem**»;
- ✓ della motivazione di **particolari provvedimenti amministrativi**;
- ✓ della motivazione «**cd. rafforzata**»;
- ✓ delle **deroghe** all'obbligo di motivazione;
- ✓ della **motivazione degli atti normativi**.

## IL FONDAMENTO NORMATIVO DELL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

---

**Sul piano legislativo**, prima dell'entrata in vigore della L. n. 241/1990 non era previsto, nel nostro ordinamento, un obbligo generale per l'amministrazione di motivare i provvedimenti amministrativi.

E' stata quindi la **giurisprudenza ad individuare tipiche ipotesi** in cui era ritenuta necessaria la motivazione (ad esempio per i provvedimenti discrezionali e per quelli lesivi della sfera giuridica del privato).

## IL FONDAMENTO NORMATIVO DELL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

---

La legge n. 241 del 1990 ha introdotto l'obbligo **GENERALIZZATO** di motivazione dei provvedimenti amministrativi, stabilendo:

*“1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2”.*

## IL FONDAMENTO NORMATIVO DELL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

---

Sul piano costituzionale, l'obbligo di motivazione rinvia un fondamento:

- i) nei principi di **buon andamento e imparzialità** dell'azione amministrativa di cui all'art. 97;
- ii) nel principio di **trasparenza**;
- iii) nel principio di **effettività della tutela giurisdizionale** di cui agli artt. 24 e 113 Cost., in quanto consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale (Corte cost. n. 310 del 2010; si v. anche Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2019, n. 2520; Trib. amm. Lecce, sez. I, 23 gennaio 2019, n. 97).

Il dovere di motivare i provvedimenti amministrativi rappresenta espressione dei principi di pubblicità e trasparenza che, ai sensi dell'art. 1, L. n. 241/1990, sovrintendono all'intera attività amministrativa, in quanto diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (**T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 08/03/2023, n. 1514**)

## IL FONDAMENTO NORMATIVO DELL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

---

**Sul piano europeo**, l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali prevede, nelle materie competenza europea, l'obbligo per l'amministrazione di «**motivare le proprie decisioni**».

L'art. 296, comma 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che **gli atti giuridici** delle istituzioni europee **devono essere motivati** e devono fare riferimento alle proposte, iniziative, richieste o pareri previsti dai Trattati.



## IL FONDAMENTO NORMATIVO DELL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

---

In **giurisprudenza** è stato affermato che:

L'art. 3 della legge generale sul procedimento amministrativo prevede che l'amministrazione debba garantire la trasparenza e l'intelligibilità del percorso logico decisionale seguito al fine di addivenire all'adozione del provvedimento.

L'intera disciplina del procedimento pone al centro dell'attività amministrativa la motivazione del provvedimento, quale **atto funzionale a compendiare i risultati dell'istruttoria** in relazione ai dati di fatto ed ai presupposti giuridici (T.A.R. Abruzzo sentenza n. 511/2020)

## FUNZIONE DELLA MOTIVAZIONE

---

- 1) consentire al soggetto che abbia subito un pregiudizio dal provvedimento di consentire di acquisire informazioni da sottoporre a **controllo giurisdizionale**;
- 2) consentire al giudice di svolgere un **sindacato estrinseco** sulla legittimità del provvedimento;
- 3) assicurare la **trasparenza** dell'azione amministrativa;

## CONTENUTO DELLA MOTIVAZIONE

---

*«la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».*

- ❖ i **presupposti di fatto** sono gli elementi e i dati acquisiti durante l'istruttoria (cd. giustificazione)
- ❖ le **ragioni giuridiche** sono le norme, le regole di diritto, le argomentazioni giuridiche applicabili al caso concreto (motivazione in senso stretto).

## CONTENUTO DELLA MOTIVAZIONE

---

L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi è inteso dalla consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo una **concezione sostanziale/funzionale**, nel senso che esso è da intendersi rispettato quando l'atto reca l'esternazione del percorso logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione adottata e il destinatario è in grado di comprendere le ragioni di quest'ultimo e, conseguentemente, di utilmente accedere alla tutela giurisdizionale, in conformità ai principi di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione (da ultimo: Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2457/2017).

## LA MOTIVAZIONE PER RELATIONEM

---

*“3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima **deve essere indicato e reso disponibile**, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama”.*

Tipico esempio del parere o rapporto tecnico richiamato nel provvedimento.

L'onere motivazionale può quindi ritenersi assolto, in questo caso, a condizione che l'amministrazione **indichi espressamente nel provvedimento l'atto e lo renda disponibile** insieme alla decisione al momento della relativa comunicazione.

## CARATTERI DELLA MOTIVAZIONE

---

### ✓ **Congruità e sufficienza**

vanno graduate in relazione alla natura dell'atto (ad es. esempio l'atto vincolato prevede una motivazione meno stringente rispetto all'atto discrezionale).

L'assolvimento obbligo motivazione va valutato **caso per caso** in ragione degli effetti dell'atto, dei suoi destinatari, dell'incidenza dell'interesse pubblico sugli interessi privati (Cons. St., sez. 2006, n. 1750).

## OMESSA, INSUFFICIENTE O INCONGRUA MOTIVAZIONE

---

- ✓ prima dell'entrata in vigore della l. n. 241 del 1990, la giurisprudenza aveva ritenuto che il provvedimento fosse viziato sotto il profilo *dell'eccesso di potere*;
- ✓ a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 241 del 1990, la giurisprudenza afferma che l'omessa motivazione comporta il vizio di *violazione di legge*. Tuttavia nei casi in cui la motivazione sia presente, ma risulti carente per contraddittorietà, illogicità o incertezza sarà ravvisabile il vizio di eccesso di potere.

Il difetto di motivazione costituisce un **vizio sostanziale**, di talché non si applica l'art. 21 octies L. n. 241/1990 (*Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*) in quanto non è assimilabile alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere (Corte Cost. 92/2015).

La motivazione costituisce un requisito sostanziale rappresentando «*il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo potere amministrativo (...) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale sostituibile*».

## LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI- FATTISPECIE PARTICOLARI

---

### *IPOTESI PREVISTE DALLA LEGGE*

- ✓ L'art. 2, comma 1 L. n. 241/1990, prevede la possibilità di adottare una **motivazione in forma semplificata**, consistente in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ove si ravvisi «*la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda*».
- ✓ L'art. 10-bis della L. n. 241/1990 impone all'amministrazione di indicare le ragioni per le quali ha ritenuto, eventualmente, di non condividere le argomentazioni difensive delle parti, con conseguente **rafforzamento dell'obbligo di motivazione**.
- ✓ **Atti di secondo grado** (es. annullamento d'ufficio). L'art. 21 novies impone che la motivazione indichi le ragioni di pubblico interesse e che tenga conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.



## LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI- FATTISPECIE PARTICOLARI

---

### *IPOTESI INDIVIDUATE DALLA GIURISPRUDENZA*

- ❖ **Atti di alta amministrazione** (ad esempio nomina di incarichi di vertice di carattere fiduciario): è sufficiente indicare le **ragioni della scelta** in base alle quali un soggetto è stato ritenuto più adatto al ruolo, in relazione al possesso dei requisiti richiesti, non valutazione comparativa);
- ❖ **Atti collegiali**: la motivazione dell'atto deliberativo collegiale può legittimamente essere desunta dalle **opinioni espresse** dai singoli componenti dell'organo, le quali costituiscono esplicitazione delle ragioni addotte per suffragare il contenuto della votazione, nel corso della trattazione di ciascun affare sottoposto all'esame dell'organo collegiale (T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, 09/10/2019, n. 4796).

## LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI- FATTISPECIE PARTICOLARI

---

### *IPOTESI INDIVIDUATE DALLA GIURISPRUDENZA*

❖ **Ordinanze sindacali ex art. 54 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267:** richiedono una “motivazione rafforzata”: Per le ordinanze extra ordinem si richiede una **motivazione “rafforzata”** da cui emergano tutti gli elementi indicati dall’art. 54 del D.Lgs. n. 267/2000 (impossibilità di utilizzare strumenti ordinari, termine di efficacia, situazione di effettivo pericolo riscontrata, rispetto del principio di proporzionalità).

La sussistenza delle situazioni eccezionali ed imprevedibili di pericolo effettivo di un danno grave ed imminente per l’incolumità pubblica, e non altrimenti fronteggiabili con gli strumenti ordinari, deve essere suffragata da una **istruttoria adeguata** e da una **rigorosa, congrua e specifica motivazione**, avuto riguardo, soprattutto, all'impossibilità di utilizzare i rimedi di carattere ordinario apprestati dall'ordinamento, con la precisa indicazione del limite temporale di efficacia (TAR Abruzzo L’Aquila, sentenza n. 511/2020).

## LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI- FATTISPECIE PARTICOLARI

---

### *IPOSTESI INDIVIDUATE DALLA GIURISPRUDENZA*

❖ **Pubblici concorsi:** è sufficiente l'apposizione del solo **voto numerico**, purché siano predeterminati i criteri di giudizio (La Corte costituzionale ha affermato che il criterio numerico «*risponde ad esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa* (art. 97, primo comma, Cost.), *che rendono non esigibile una esposizione, da parte delle commissioni esaminatrici, delle ragioni che hanno condotto ad un giudizio di non idoneità, avuto riguardo sia a tempi entro i quali le operazioni concorsuali o abilitative devono essere portate a compimento, sia al numero dei partecipanti alle prove*». Corte Cost. n. 175/2011)

## LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI- FATTISPECIE PARTICOLARI

---

### *IPOTESI INDIVIDUATE DALLA GIURISPRUDENZA*

❖ **atti di repressione degli abusi edilizi** (ordinanza di demolizione) sono atti vincolati e non richiedono una motivazione particolare.

E' sufficiente la **mera enunciazione dei presupposti di fatto e di diritto** che consentono l'individuazione della fattispecie di illecito e dell'applicazione della corrispondente misura sanzionatoria prevista dalla legge.

Non è necessaria una motivazione rafforzata sull'interesse pubblico alla demolizione dopo il lungo tempo trascorso. No affidamento (Consiglio di Stato, sentenza n. 5276/2025).

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE PREVISTE DALLA LEGGE- ATTI NORMATIVI

---

«2. La motivazione non è richiesta per gli **atti normativi** e per quelli a **contenuto generale**»

❖ Atti normativi

❖ Atti a contenuto generale

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE PREVISTE DALLA LEGGE- ATTI NORMATIVI

---

La *ratio* per cui gli **atti normativi** non richiedono la motivazione:

- ❖ **carattere politico** degli atti in questione;
- ❖ perché **non sono idonei ad incidere su situazioni giuridiche soggettive o interessi concreti** (nel caso in cui la legge presenti un contenuto puntuale, la cd. *legge provvedimento*, occorre la motivazione; se il regolamento presenta un contenuto precettivo puntuale è assimilabile al provvedimento amministrativo e pertanto va motivato).
- ❖ L'atto regolamentare deve contenere una specifica motivazione solo quando già esso (e direttamente) contenga disposizioni lesive di posizioni giuridiche già consolidate (Cons. di Stato sentenza n. 4704/2016).

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE PREVISTE DALLA LEGGE- ATTI A CONTENUTO GENERALE

---

❖ **gli atti a contenuto generale** l'esclusione è conseguenza della loro **natura generale** (es. piani regolatori e le relative varianti generali).

Nel caso in cui presentino un contenuto puntuale anche per essi vale l'obbligo di motivazione.

## LA MOTIVAZIONE DELLE SCELTE URBANISTICHE

---

Secondo la giurisprudenza le **scelte urbanistiche** nel loro complesso non richiedono normalmente un impegno motivazionale, essendo la competenza pianificatoria caratterizzata da **ampia discrezionalità**, sottratta al sindacato di legittimità salvo errori di fatto abnormi, illogicità ovvero manifesta irragionevolezza.

La **motivazione è necessaria** nei casi in cui sia stato ingenerato un peculiare **affidamento** del privato interessato (es. lesione dell'affidamento qualificato del privato, derivante da **lottizzazione o accordi** di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree; nel caso in cui la scelta urbanistica incida, sacrificandole, su aspettative ingenerate da giudicati di **annullamento di dinieghi** espliciti o taciti di concessione edilizia).

Le scelte urbanistiche richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata, ovvero qualora incidano su aree specifiche, ledendo legittime aspettative. Solo entro tali limiti ossia in presenza di situazioni di diritto quesito o di aspettativa qualificata capaci di assicurare al proprietario un **affidamento specifico** può ritenersi tutelabile con una **motivazione rafforzata** l'interesse pretensivo azionato (T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, 09/12/2022, n. 510)



## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE PREVISTE DALLA LEGGE

---

❖ **atti non provvedimentali** (es. gli atti politici, gli atti endoprocedimentali con efficacia esclusivamente interna, le certificazioni, gli atti meramente esecutivi).

La Corte costituzionale (sentenza n. 372/2004) ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità della previsione dello Statuto della Regione Toscana (art. 54, comma 3) che esclude l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi meramente esecutivi:

❖ *Parimenti infondata è la questione di costituzionalità del terzo comma dello stesso articolo, giacché negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimentale in quanto "meramente esecutivi", ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso.*

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE INDIVIDUATE DALLA GIURISPRUDENZA

---

- ❖ **provvedimenti ampliativi della sfera dei destinatari** (la motivazione è prescritta solo se ledono la posizione dei controinteressati). indirizzo non da tutti condiviso perché vi sarebbe un interesse generale della collettività sotteso alla esigenza di motivare i provvedimenti;
- ❖ **provvedimenti vincolati**, per i quali sarebbe sufficiente la c.d. **giustificazione** ovvero l'esternazione dei presupposti di fatto e l'indicazione delle norme giuridiche (motivazione “affievolita”).

In relazione agli atti vincolati l'obbligo di motivazione è da reputare soddisfatto attraverso la c.d. giustificazione, per cui è sufficiente il richiamo alla norma attributiva del potere per dare evidenza delle “ragioni giuridiche” della decisione (cfr. Cons. Stato, IV, 10.7.2023, n. 6715).

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E RUOLO DELLE REGIONI

---

La proposizione secondo cui “*la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale*” va intesa nel senso che la motivazione degli atti normativi pur non essendo necessaria, **non per questo è vietata**.

Se è vero infatti che in termini generali gli atti normativi e quelli a contenuto di carattere generale sono sottratti all'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 3 della L. n. 241/1990 (perché non sono idonei ad incidere su situazioni giuridiche soggettive o interessi concreti), ciò tuttavia non osta a che il Legislatore regionale, nel dettare la disciplina inerente ai procedimenti amministrativi riconducibili a materie di propria **competenza legislativa** (esclusiva o concorrente), possa introdurre specifiche ipotesi per le quali **imporre un obbligo motivazionale dei suddetti atti** per esigenze di trasparenza ed a garanzia del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa (T.A.R. Pescara del 26/11/2024 n. 348/2024; T.A.R. Pescara, sentenza 3 novembre 2025, n. 415).

**LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE  
E RUOLO DELLE REGIONI**  
**Corte cost., Sent., (data ud. 29/11/2004) 06/12/2004, n. 379**

---

Le disposizioni statutarie delle Regione Emilia Romagna che prevedono **l'obbligatorietà del ricorso a procedure di consultazione degli interessati nell'ambito del procedimento di formazione di atti normativi regionali** non sono finalizzate ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della Pubblica amministrazione bensì migliorano la trasparenza nelle procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati alle diverse politiche pubbliche in conformità a quanto già avviene in alcune delle maggiori democrazie contemporanee e a livello comunitario.

**Non esistendo nell'ordinamento interno un principio che pone il divieto di motivazione degli atti normativi ben può una Regione scegliere di inserire nel proprio statuto una disposizione che renda obbligatoria siffatta motivazione in relazione alle risultanze della consultazione pubblica.**

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E RUOLO DELLE REGIONI TAR Lazio sentenza n. 2478/2006

---

Anche a prescindere dall'ovvia considerazione che “l'art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), **non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi**” – come ben evidenziato dalla Corte Costituzionale nella recente Sentenza n. 379 del 6 dicembre 2004, ove ha ammesso che lo Statuto di una Regione possa operare proprie scelte in tale direzione, **imponendo la motivazione degli atti normativi regionali** - - il comma 2 dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 è già stato interpretato dalla giurisprudenza, con espresso riferimento a scelte urbanistiche discrezionali relative alla destinazione di singole aree, nel senso che (cfr. C.d.S., A.P., 22 dicembre 1999 n. 24; idem, IV, 25 settembre 2002 n. 4907; idem, 6 ottobre 2003 n. 5869 ) **non esclude dall'obbligo di motivazione gli atti normativi e quelli a contenuto generale “allorché sussistano particolari situazioni che abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifica considerazione”**.

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E RUOLO DELLE REGIONI

---

La disciplina della Regione Abruzzo sulle aree non idonee alla realizzazione delle case funerarie (art. 37, comma 4 L.R. n.23/2021).

Fermi restando i divieti di ubicazione delle case funerarie specificamente previsti *ope legis* (art. 37, comma 4: “*Le case funerarie non possono essere collocate ad una distanza inferiore di mt. 250 da strutture sanitarie residenziali pubbliche o private e strutture socio-sanitarie residenziali. Le case funerarie non possono essere collocate ad una distanza inferiore di mt. 250 da cimiteri e crematori. Le case funerarie non possono essere collocate nelle zone A e B di cui all'articolo 2 del d.m. 1444/1968* ”), la norma attribuisce ai Comuni il potere di “*individuare ulteriori ambiti del proprio territorio ovvero immobili nei quali, in ragione di **particolari motivi** di carattere igienico-sanitario, ambientale, storico, artistico, urbanistico ed architettonico, limitare o escludere la realizzazione di tali strutture*”.

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E RUOLO DELLE REGIONI

---

La disciplina della Regione Abruzzo sulle aree non idonee alla realizzazione delle case funerarie (art. 37, comma 4 L.R. n.23/2021).

La scelta comunale volta a limitare o ad escludere la realizzazione delle case funerarie in ulteriori e diversi ambiti del territorio comunale, ovvero in precisi immobili, deve avvenire “con deliberazione consiliare o con regolamento di polizia mortuaria” ed essere supportata da adeguata e specifica “**motivazione rafforzata**”, dovendo dar conto il Comune dei “particolari motivi di carattere igienico-sanitario, ambientale, storico, artistico, urbanistico ed architettonico” sottesi a detta opzione, e ciò al fine di rendere evidenti le ragioni giustificatrici della compressione dell’iniziativa economica privata tesa allo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione delle case funerarie, a fronte della prevalenza dei rilevanti motivi di pubblico interesse testé indicati (T.A.R. Pescara, sentenza 3 novembre 2025, n. 415).

## LE DEROGHE ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E RUOLO DELLE REGIONI

---

Il legislatore regionale può imporre **ulteriori limiti all'esercizio della funzione amministrativa**, stabilendo, ad esempio, l'onere di **motivazione rafforzata** di decisioni discrezionali, o caratterizzate da intrinseca politicità come gli atti di alta amministrazione, o estendendo gli standards di tutela accordati dall'art. 3 della l. n. 241/1990 anche nei confronti di ulteriori categorie di atti, come gli atti amministrativi generali o, in ipotesi, anche gli atti regolamentari, rafforzando l'imparzialità e la trasparenza dell'agire amministrativo a sensi dell'art. 97 Cost.



## LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI

---

### FATTISPECIE PREVISTE A LIVELLO NORMATIVO

- ✓ La motivazione della legge prevista dalla Regione Toscana
- ✓ La motivazione degli atti normativi dell'Unione europea

### FATTISPECIE INDIVIDUATE A LIVELLO GIURISPRUDENZIALE

- ✓ La motivazione della legge adottata nel periodo di prorogatio
- ✓ La motivazione della legge provvedimento (Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186)

## LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI

---

- ❖ La **motivazione della legge**, non prevista dalla legge 241/90, ma **non per questo vietata**. Con la motivazione l'autore dell'atto esprime quali sono gli scopi, gli obiettivi, le ragioni delle scelte compiute.
- ❖ Oggi viene sempre più auspicata tale soluzione positiva alla richiesta di chiarezza in merito alle **ragioni degli interventi del legislatore**.
- ❖ Il principio dell'insussistenza dell'obbligo di motivazione degli atti normativi ormai non sussiste più per molti *“casi individuati dalla giurisprudenza, nei quali è esigibile una specifica motivazione in ragione della immediata e diretta incidenza in specifiche posizioni giuridiche”* (Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2014, n. 3568).

## LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI

---

La Corte Costituzionale con la sentenza 14/1964 affermava che di norma, **non è necessario che l'atto legislativo sia motivato**, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto.

## LA MOTIVAZIONE DELLA LEGGE PREVISTA DALLA REGIONE TOSCANA

---

Lo Statuto della Regione Toscana all'articolo 39 ha previsto che *“Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge”*.

In sua applicazione è stata approvata la legge regionale 55/2008 sulla **qualità della normazione**.

Essa **accentua la responsabilità del legislatore** regionale e consente ai cittadini di esercitare un vero e proprio **controllo sulla “ragione delle leggi”**, prevedendo che le leggi ed i regolamenti debbano essere motivati e dotati di strumenti per valutarne gli effetti.

Nel **preambolo** di una legge devono essere indicati il quadro giuridico di riferimento, le fasi essenziali del procedimento, le ragioni per cui i pareri obbligatori non sono stati accolti, o lo sono stati solo in parte.

La motivazione delle leggi è posta in **votazione prima del voto finale**

## LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

---

L'obbligo per le istituzioni dell'Unione di motivare i propri atti trova la sua principale fonte giuridica nella previsione dell'attuale art. 296, par. 2, TFUE.

La *ratio* di tale previsione: **principio di attribuzione delle competenze** (L'Unione europea non dispone cioè di una competenza generale ma esse *<agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti>*).

L'obbligo di motivazione:

- a) consente di **dimostrare la legittimazione ad agire** delle istituzioni rispetto all'adozione di un determinato atto.
- b) assolve alla **funzione di controllo** dell'attività dell'Unione e di **garanzia del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva**.

## LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

---

La motivazione è un **elemento essenziale** dell'atto la cui assenza configura una violazione delle forme sostanziali e la conseguente **illegittimità dell'atto** censurabile in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 263 TFUE.

Per espressa previsione dell'art. 5 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità gli **atti legislativi devono essere motivati con specifico riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.**

Gli atti giuridici devono contenere l'**espressa indicazione della base giuridica**, ovvero della disposizione che abilita l'istituzione o le istituzioni ad adottare l'atto stesso.

## LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI APPROVATE IN REGIME DI PROROGATIO

---

L'istituto della *prorogatio* riguarda, in termini generali, la fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» ([sentenza n. 208 del 1992](#); nello stesso senso, [sentenza n. 64 del 2015](#)).

Durante il periodo *prorogatio* (scioglimento anticipato o scadenza organo) le funzioni del Parlamento o del Consiglio regionale sono prorogate sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti (**principio di continuità della funzione legislativa**).

In questo periodo tuttavia non può essere approvata ogni tipologia di legge perché **l'organo è «depotenziato»** ma possono essere approvati solo atti legislativi **necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili** (sentenza 81/2015 della Corte costituzionale).

Si rende necessario l'accertamento del **requisito dell'urgenza e della necessità** che può essere desunto, secondo la Corte costituzionale, dal contenuto della legge, dai lavori preparatori, da espressa dichiarazione o da **adeguata motivazione** sull'urgenza e necessità dell'intervento (sentenza 81/2015).

Alcune regioni (es. Abruzzo) hanno previsto **l'obbligo delle motivazione delle leggi approvate in regime di prorogatio** nei propri Regolamenti interni *«l'urgenza e la necessità sono espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi»* (art. 141, comma 2, del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale)

## LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186

---

La Corte costituzionale accoglie la questione che era stata sollevata dalla IV sezione del Consiglio di Stato e dichiara l'illegittimità costituzionale della **norma-provvedimento** (di cui all'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017) che – al di fuori degli ordinari criteri di finanziamento dello spettacolo, delineati dalle norme che regolano il c.d. FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) – **ha previsto un finanziamento straordinario, un tantum, in favore del Teatro Eliseo di Roma**, definito “teatro di rilevante interesse culturale”.



## LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186

---

*E' incostituzionale, per **violazione degli artt. 3 e 41** della Costituzione, l'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017, che – nel prevedere un contributo economico in favore del teatro di rilevante interesse culturale "Teatro Eliseo", per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantirne la continuità delle attività in occasione del centenario della sua fondazione – costituisce una “**norma singolare**”, dal **carattere propriamente personale**, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità e che si rivela mezzo incongruo e sproporzionato rispetto al fine perseguito.*

## LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

### Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186

---

Disposizioni legislative di tal fatta “non sono di per sé incompatibili con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione” ma, “in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno **scrutinio stretto di costituzionalità**, sotto i profili della **non arbitrarietà** e della **non irragionevolezza della scelta legislativa** (sono qui richiamate, *ex plurimis*: [sentenza 23 giugno 2020, n. 116](#)).

La legittimità costituzionale va “valutata in relazione al loro specifico contenuto” alla luce dei “criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione” (sentenza n. 182 del 2017, cit.; sentenza 22 luglio 2010, n. 270)

Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono motivazioni, «è **sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma siano desumibili dalla norma stessa**, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

Le ragioni di illegittimità costituzionale derivano dalla verifica di “**congruità** del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito” e dal “giudizio di **proporzionalità** della misura selezionata in vista dell’ottenimento di quello scopo.

## LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

### Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186

---

Più nel dettaglio, la Corte rileva “*la carente **illustrazione delle ragioni della scelta** di assegnare un contributo così cospicuo*”, che è quadruplicato tra l’approvazione dell’ordinario testo del decreto-legge e la sua conversione, senza che dalla lettura dei lavori parlamentari emergano le ragioni per cui è stato deciso quel notevole incremento.

*Sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge*”, la Corte precisa che “*la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la ratio legis, «specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l’interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale»*” ([sentenza n. 168 del 2020](#)).

«*La norma-provvedimento reca [...] i contenuti tipici dell’atto amministrativo ed è dunque necessario che **siano intellegibili all’esterno le ragioni** che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza*»

## LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

Corte costituzionale, sentenza 15 giugno 2011, n. 190

---

La Corte ha ritenuto necessario rispettare **l'obbligo di motivazione**, non prescritto in generale per gli atti normativi, da parte della singola **legge regionale che intenda introdurre una specifica deroga al divieto di caccia di determinate specie animali poste dal diritto europeo**.

*«il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva».*